

Zooming in on...

16.03.2023

Reform des europäischen Strommarktes

Hintergrund

Steigende Strompreise belasten Haushalte und Unternehmen in ganz Europa. Dieser Anstieg ist auch auf die Ausgestaltung der Strommärkte zurückzuführen. Nachdem die EU-Kommission im Herbst letzten Jahres kurzfristige Maßnahmen erlassen hat, um den Anstieg der Strompreise zu begrenzen, plant sie nun eine **grundlegende Reform des europäischen Strommarktdesigns**.

Damit will sie ein komplexes System reformieren, das in der EU in den letzten Jahren immer weiter vereinheitlicht wurde und durch den Ausbau Erneuerbarer Energien mit **neuen Herausforderungen** konfrontiert ist. Allerdings haben die Mitgliedstaaten **unterschiedliche Vorstellungen** dazu, wie sich der **Ausbau Erneuerbarer Energien und bezahlbare Strompreise gleichzeitig** erreichen lassen. Daher wird es spannend zu beobachten sein, ob der vorgelegte Vorschlag der EU-Kommission unter den Mitgliedsstaaten auf eine breite Zustimmung treffen wird.

Verschiedene Märkte für europäischen Strom

[Der Strommarkt ist generell in verschiedene Märkte aufgeteilt.](#) Erst einmal muss zwischen dem **Einzelhandel** für Haushalte und kleinere gewerbliche Kunden einerseits und andererseits dem **Großhandel** für industrielle Großabnehmer und Stromhändler unterschieden werden. Auf diesem Großhandel wird dann zwischen den sogenannten „Over-the-Counter“-Geschäften, bei denen langfristige Verträge direkt zwischen Anbietern und Kunden geschlossen werden, und den **Strombörsen** unterschieden.

Auf Strombörsen wird Strom anonym gehandelt. Die dort abgeschlossenen Geschäfte werden nach Zeithorizonten unterschieden. Auf dem **Terminmarkt** wird Strom für einen weit entfernt liegenden Zeitpunkt in der Zukunft gehandelt. Demgegenüber werden Stromlieferungen für den nächsten Tag oder sogar für den gleichen Tag auf dem **Spotmarkt** gehandelt. **Kurzfristige Veränderungen bei den Strompreisen lassen sich also auf Preisschwankungen auf dem Spotmarkt zurückführen.** Die Strombörse funktioniert als Auktion, bei der Anbieter und Nachfrager ihre Angebote einreichen. Bei den Auktionen wird **nicht nach der Herkunft des Stroms unterschieden.**

Die Angebote der Stromerzeuger richten sich dabei nach den **Kosten, die notwendig sind, um eine weitere Einheit Strom zu erzeugen.** Diese variablen Kosten **sind bei Erneuerbaren Energien und Atomkraft gering**, weil dort nach anfänglichen Investitionen zur Errichtung der Anlagen, nur noch der Betrieb der Anlagen finanziert werden muss. Im Gegensatz dazu sind die Kosten zur Stromerzeugung bei Stromquellen, bei denen Kosten für Brennstoffe wie Öl, Gas oder Wasserstoff entstehen, hoch.

Dementsprechend kommen bei der Auktion die **Anbieter von Strom aus Wind- und Solarenergie als Erstes zum Zuge**. Anschließend kommen die jeweils günstigsten Anbieter so lange zur Geltung, bis die Stromnachfrage gedeckt ist. Der Preis, zu dem der letzte Anbieter, der zur Deckung der Nachfrage notwendig ist, seinen Strom anbietet, ist der Strompreis für den Markt. Somit bestimmt der Preis aus teuren Energiequellen wie z.B. Gaskraftwerken den Strompreis. Das bedeutet, dass Anbieter von günstigem Strom aus Erneuerbaren Energien **hohe Gewinne** einfahren können, da der Strompreis für diese Anbieter deutlich über den Kosten liegt, die zur Stromerzeugung notwendig sind. Dieses marktwirtschaftliche Prinzip zur Bildung von Strompreisen wird **Merit-Order-Prinzip** genannt.

Seit den 1990er Jahren wurde schrittweise ein europäischer Energiemarkt geschaffen. Dabei gelten seit 2019 im Rahmen der sogenannten **Energieunion** auch **einheitliche Regeln für den Strommarkt**. Diese umfassen Regeln zur freien Preisbildung, wodurch das Merit-Order-Prinzip als dominantes Prinzip zur Preisbildung auf Strommärkten gefestigt wird. Außerdem wurden **Regeln für staatliche Subventionen für Kraftwerke**, die als Kapazitätsreserve laufen, festgelegt. Hierbei werden Kohle-, Atom- oder Gaskraftwerke im Rahmen eines Kapazitätsmarktes für die Bereitstellung von Energie subventioniert, unabhängig davon, ob diese Energie tatsächlich produziert wird. Sinkende CO₂-Grenzwerte hierfür sollen den Kohleausstieg beschleunigen, indem Kohlekraftwerke nur noch bis 2025 als Reserve subventioniert werden dürfen.

Von steigenden Gaspreisen zu steigenden Strompreisen

Im Zuge des Ukraine-Krieges sind nun die Gaspreise stark angestiegen. Das hat dazu geführt, dass entsprechend die Kosten für die Stromerzeugung aus Gaskraftwerken drastisch angestiegen sind. Nach dem Merit-Order-Prinzip hat dies dazu geführt, dass auch die **Strompreise in Europa erheblich angestiegen** sind, obwohl der Anstieg der Produktionskosten vor allem die Gaskraftwerke betrifft. So stiegen die Kosten für Strom aus Gaskraftwerken in der EU erheblich auf **über 200 Euro/MWh**. In Deutschland erreichte der Preis auf dem Großmarkt dabei zwischenzeitlich sogar Werte von fast 600 Euro/MWh. Dieser Preisanstieg stellt besonders **für Haushalte mit kleinen und mittleren Einkommen eine erhebliche Belastung** dar, während Betreiber von Windkraftanlagen gleichzeitig **hohe Gewinne einfahren**. So liegen z.B. die Kosten von Windenergie an Land mit **40 bis 80 Euro/MWh** erheblich unter den aktuellen Strompreisen. Das trifft allerdings nur auf 40% der Erzeuger von erneuerbaren Energien zu, da der Rest von langfristigen Lieferverträgen abgedeckt ist.

Daher hat die EU beschlossen, dass bei den Erzeugern von Strom, der nicht aus Gaskraftwerken stammt, Einnahmen über 180 Euro/MWh abgeschöpft werden. Allerdings sind die Mitgliedstaaten frei, diese Grenze zu senken oder unterschiedliche Grenzen für unterschiedliche Erzeugungsarten anzusetzen. Diese Begrenzung gilt nur bis Ende Juni 2023, wobei einige Mitgliedstaaten die Maßnahme bereits für einen längeren Zeitraum geplant haben.

Langfristiger Reformbedarf

Da erwartet wird, dass die Gaspreise in den nächsten Jahren auf einem hohen Niveau bleiben werden, endet das Problem hoher Strompreise jedoch nicht Ende Juni 2023. Gleichzeitig werden in den nächsten Jahren die Kosten zur Erzeugung erneuerbarer Energie durch technische Verbesserungen weiter sinken. Damit drohen auch in Zukunft hohe Strompreise für Verbraucher bei gleichzeitig hohen Gewinnen für die Energieerzeuger. Ein steigender Anteil erneuerbarer Energien am Energiemix in den kommenden Jahren dürfte diese **Diskrepanz zwischen hohen Preisen für die Verbraucher und hohen Gewinnen für die Erzeuger** weiter verschärfen. Das gefährdet unter anderem die **Elektrifizierung** wichtiger Wirtschaftsbereiche, wie z.B. beim Verkehr, da hierfür bezahlbare und stabile Strompreise notwendig sind.

Langfristig könnte das Merit-Order-Prinzip letztlich auch die **Rentabilität erneuerbarer Energien** gefährden. Wenn erneuerbare Energien weiter ausgebaut werden, dürfte das in Zukunft dazu führen, dass in bestimmten Phasen die Stromnachfrage komplett aus Wind- und Solarenergie gedeckt werden kann. Das würde nach dem Merit-Order-Prinzip **kurzfristig zu einem starken Rückgang der Strompreise** führen. Diese starken Preisschwankungen führen dazu, dass **Investitionen in erneuerbare Energien unsicher und dementsprechend teuer** werden.

Daher hat die EU-Kommission am 14.3.2023 einen [Vorschlag](#) für eine **grundlegende Reform des europäischen Strommarktdesigns** vorgelegt. Dieser Vorschlag steht unterschiedlichen Vorstellungen der Mitgliedsstaaten gegenüber.

Ein weitreichender Reformvorschlag der griechischen Regierung

Unter den südeuropäischen Mitgliedsstaaten sowie bei einigen osteuropäischen Mitgliedsstaaten gibt es Unterstützung für eine weitreichende Reform und tiefe staatliche Eingriffe in den Strommarkt. Bereits im Juli 2022 präsentierte die griechische Regierung ihren Vorschlag zum zukünftigen Design des europäischen Strommarktes. [Der griechische Vorschlag](#) sieht vor, den **Strommarkt nach den verschiedenen Formen der Stromerzeugung aufzuteilen**. So soll ein separater Markt für **Erneuerbare Energien und Atomstrom** geschaffen werden, welcher nach Ansicht der griechischen Regierung genauso wie Erneuerbare Energien im Gegensatz zu anderen Energiequellen nicht jederzeit variabel zuschaltbar ist. Demgegenüber soll ein weiterer Markt für andere Energiequellen wie z.B. Gaskraftwerke geschaffen werden, deren Produktion, je nach Strombedarf im Netz, flexibel zuschaltbar ist und die durch ihre variablen Kosten die Strompreise in die Höhe treiben.

Für den ersten Markt sollen Strompreise über sogenannte **Differenzverträge („Contracts for difference“)** festgelegt werden. Bei diesen wird über staatliche Ausschreibungen ein fester Preis ermittelt, zu dem die Erzeuger den Strom für einen langen Zeitraum anbieten. Falls der Marktpreis unter bzw. über dem festgelegten Preis liegt, bekommen Erzeuger bzw. Verbraucherinnen die Differenz zwischen Marktpreis und einem festgelegten Preis erstattet. Da die Ausschreibungen und die Ausgleichszahlungen staatlich organisiert werden, handelt

es sich hierbei um eine Subvention, wie sie z.B. bereits für den Ausbau der Erneuerbaren Energien in Großbritannien angewandt wird.

Dadurch werden **Stromerzeuger gegen zu niedrige Renditen und Verbraucher gegen zu hohe Preise abgesichert**. Für den anderen Markt soll hingegen weiterhin das Merit-Order-Prinzip greifen. Dabei soll jedoch Strom aus dem ersten Markt verpflichtend eingespeist werden. Damit wird wie im bestehenden System sichergestellt ist, dass nicht unnötig Strom aus fossilen Energiequellen erzeugt wird.

Der Strompreis für den Großhandel ist dementsprechend die gewichtete Mitte aus den Strompreisen von beiden Märkten. Ein Rechenbeispiel der griechischen Regierung zeigt, dass der Vorschlag für 2021-2022 [den Großhandelsstrompreis in der EU um 45% gesenkt](#) hätte. Eine Studie des DIW zeigt zudem, dass Stromkunden in Deutschland durch Differenzverträge für erneuerbare Energien [zwischen August und Dezember 2022 über 15 Mrd. Euro eingespart](#) hätten, was zu einer deutlichen Entlastung der Verbraucherinnen geführt hätte.

Weitere Vorschläge knüpfen an griechischen Vorschlag an

Der [spanische Vorschlag](#) aus dem Januar 2023 **greift viele Elemente aus dem griechischen Vorschlag auf**. Auch hier soll der Markt für Erneuerbare Energien von dem übrigen Strommarkt getrennt werden und der Preis dort langfristig über **Differenzverträge** festgelegt werden. Die Ausschreibungen der Mitgliedstaaten sollen sich dabei an deren Ausbauzielen für Erneuerbare Energien orientieren. Dadurch soll angeregt werden, dass sich Energieerzeuger an den Auktionen für die Differenzverträge beteiligen, auch wenn die Teilnahme für sie nicht verpflichtend ist. Darüber hinaus soll auch die Durchführung solcher Auktionen für bereits bestehende Anlagen ermöglicht werden. Außerdem will die spanische Regierung die Regeln für **staatliche Subventionen für sogenannte Kapazitätsreserven** lockern.

Das Thema der Kapazitätsreserven spielt eine zentrale Rolle im [Vorschlag der polnischen Regierung](#). Dieser sieht eine weitreichende **Lockerung der Regeln für staatliche Subventionen für Reserven** vor. Dabei sollen auch die CO₂-Grenzwerte gelockert werden, sodass **Kohlekraftwerke auch über 2025 hinaus subventioniert werden dürfen**. Neben der heimischen Kohleindustrie soll auch der **Ausbau von Atomenergie** unterstützt werden, den die polnische Regierung geplant hat. Zudem unterstützt auch die polnische Regierung einen separaten Markt für Erneuerbare Energien mit Differenzverträgen.

[Der Vorschlag der französischen Regierung](#) sieht ebenfalls einen getrennten Markt und Differenzverträge für Erneuerbare Energien vor. Außerdem dürfte die französische Regierung gegenüber einer Lockerung der Regeln für Kapazitätsreserven nicht abgeneigt sein, da auch sie Atomenergie als Teil einer klimafreundlichen Stromversorgung ansieht. **Italien, Zypern und Rumänien** haben ebenfalls bereits prinzipiell ihre Zustimmung für eine Aufteilung des Strommarktes signalisiert. Dies dürfte die portugiesische Regierung ähnlichsehen, die sich zuletzt in energiepolitischen Fragen eng mit der spanischen Regierung abgestimmt hat. Damit sind auf jeden Fall **8 von 27 Mitgliedstaaten für eine weitreichende Reform**. Diese acht Staaten **repräsentieren mehr als die Hälfte der Einwohnerinnen der EU**.

Nördliche Mitgliedstaaten skeptisch

Demgegenüber haben sich sieben nördliche Mitgliedstaaten eindeutig gegen weitreichende Reformen positioniert. Stattdessen wird ein marktbasierter Ansatz zur Strommarktreform unterstützt. Zu dieser Gruppe gehören neben **Deutschland auch Dänemark, die Niederlande, Finnland, Luxemburg, Estland und Lettland.** Die Regierungen dieser Staaten führen an, dass zu starke Eingriffe in den Strommarkt die **Anreize für Investitionen in Erneuerbare Energien gefährden** würden, die durch das Merit-Order-Prinzip gesetzt werden. Außerdem betont die Gruppe die Bedeutung des bestehenden Systems für die Stabilität von Stromnetzen. So besteht laut Kritikerinnen bei einer verstärkten Nutzung von Differenzverträgen die Gefahr, dass Stromnetze überlastet werden, da durch die festgelegten Preise kein Anreiz zur Anpassung der Stromnachfrage bei schwankendem Angebot gesetzt wird.

Für die Gruppe sind die aktuell hohen Strompreise das Resultat außergewöhnlicher Umstände und nicht prinzipiell auf das Marktdesign zurückzuführen. Gleichzeitig erkennen sie aber an, dass Verbraucher stärker von den niedrigen Kosten für erneuerbare Energien profitieren sollten. Deswegen sind diese Staaten nicht prinzipiell gegen eine verstärkte Nutzung von Differenzverträgen für Erneuerbare Energien. Allerdings sollten diese Verträge stets freiwillig sein und nur für neue Anlagen gelten. Eine grundsätzliche Aufteilung des Marktes wird abgelehnt. Diese vergleichsweise zurückhaltende Position gegenüber Differenzverträgen spiegelt auch eine **Spaltung der Bundesregierung** bei diesem Thema wider. Während SPD und Grüne Differenzverträgen bei erneuerbaren Energien aufgeschlossen gegenüberstehen, lehnt die FDP diese prinzipiell ab.

Abgelehnt wird schließlich eine Verlängerung des Preisdeckels über März 2023 hinaus. Noch stärker als auf Differenzverträge setzen die Staaten auf sogenannte *Power Purchase Agreements*. Hierbei schließen Großkunden wie z.B. Industriekonzerne direkt langfristige Lieferverträge mit den Erzeugern erneuerbarer Energien zu einem festen Preis ab. Im Gegensatz zu den CfDs handelt es sich hierbei um ein marktbasierendes Instrument zur Stabilisierung der Strompreise.

Ausblick: Es bleibt spannend

Damit zeichnet sich eine **Spaltung der Mitgliedstaaten** hinsichtlich der Reform des europäischen Strommarktes ab. Auf der einen Seite drängen **südliche und östliche Mitgliedstaaten** angeführt von Spanien, Frankreich und Polen auf eine weitgehende Reform und tiefgreifende staatliche Eingriffe in den Strommarkt. Sie wollen den Strommarkt aufteilen und Differenzverträge für erneuerbare Energien einführen. Außerdem wollen die Staaten Subventionen für Kapazitätsreserven erleichtern. All das lehnt eine Reihe von **nördlichen Mitgliedstaaten** angeführt von Deutschland eher ab, indem sie lediglich für kleinere Korrekturen des bestehenden Systems argumentieren.

In ihrem Vorschlag versucht die EU-Kommission, diese Spaltung zu überbrücken. Eine weitreichende Reform wird dabei allerdings abgelehnt. Stattdessen setzt sie vorrangig auf PPAs als marktbasierendes Instrument, indem sie den **Zugang zu diesen erleichtern möchte.** Gleichzeitig soll staatliche Förderung für den Ausbau emissionsarmer Energiequellen nur noch

über CfDs möglich sein. Dabei bezieht die EU-Kommission hier neben Erneuerbaren Energien **auch Atomstrom mit ein**. In Bezug auf die Kapazitätsreserven wird erwähnt, dass diese stärker auf eine schwankende Stromnachfrage und die Energiespeicherung ausgerichtet werden sollte. Eine Aufweichung der CO₂-Standards wird allerdings abgelehnt.

Inwiefern dieser Vorschlag auf die Zustimmung der Mitgliedsstaaten trifft, bleibt abzuwarten. Es scheint durchaus möglich, dass eine Mehrheit der Mitgliedsstaaten eine weitreichendere Reform fordern wird. So wurde unter den nordeuropäischen Ländern bereits die Befürchtung geäußert, **dass sie am Ende überstimmt werden könnten**. Abzuwarten bleibt außerdem, wie sich die Fraktionen im Europäischen Parlament positionieren werden, welches dem Vorschlag der EU-Kommission ebenfalls zustimmen muss.

Aus einer progressiven Sicht ergibt eine weitreichende Reform des Strommarktes durchaus Sinn, da nur so sichergestellt werden kann, dass auch **Verbraucherinnen von den niedrigen Kosten von Strom aus Erneuerbaren Energien profitieren können**. Dafür könnten Differenzverträge ein geeignetes Mittel sein, da sie gleichzeitig den Anreiz für Investitionen in erneuerbare Energien aufrechterhalten. Dies zeigt auch das Beispiel Großbritanniens. **Trotz der stark gestiegenen Strompreise sind die Differenzverträge dort für die Anbieter aufgrund der langfristigen Absicherung immer noch populär**. Dabei wurden im letzten Jahr bei den dortigen Ausschreibungen **Preise um 45 Euro/MWh** erzielt, was deutlich unter den aktuellen Marktpreisen liegt.

Kritisch beäugt werden sollte hingegen die Rolle von fossilen Energien und Atomkraft in der Reform. Die Bemühungen Polens fossile Energien als Kapazitätsreserve subventionieren zu lassen, **könnten die Energiewende genauso verlangsamen** wie die Gleichsetzung von Atomkraft mit erneuerbaren Energien, wie sie im Vorschlag der EU-Kommission vorgesehen ist. Gerade bei der Atomkraft droht ein Aufbrechen grundsätzlicher Konflikte zwischen den Mitgliedsstaaten, da es hierzu sehr unterschiedliche Auffassungen unter den Mitgliedsstaaten gibt.

Steffen Verheyen

Competence Centre for Climate and Social Justice

steffen.verheyen@fes.de